

problemas de seguridad que vinieron a enfrentar no estaban resueltos? Aunque su presencia contribuyó, temporalmente, a restablecer las condiciones que hicieron posibles las operaciones humanitarias y a salvar muchas vidas, al final salieron del país con un sentimiento de fracaso. La mayor parte de las operaciones de socorro disminuyeron y no se alcanzó ningún tipo de acuerdo político.

La lección aprendida en Somalia, que aparentemente fue transferida a Rwanda, (véase el Cap. 7) fue la de precaución sobre el papel que las fuerzas militares externas pueden jugar en la creación de condiciones de seguridad. En Rwanda medio millón de personas, la mayoría de ellas tutsis, fueron masacradas por el hutus antes que la comunidad internacional reaccionara. Esta lo hizo sólo después de que varios millones de refugiados hutus huyeron del país ante el avance del ejército tutsi. Los dilemas actuales de los rwandeses incluyen: ¿Cómo debe la comunidad internacional ayudar y proteger a los refugiados hutus, muchos de los cuales participaron en las masacres? ¿Se puede prevenir que las milicias hutus hagan reclutamientos en los campamentos de refugiados con el fin de realizar una nueva invasión a Rwanda? ¿Se puede equilibrar la ayuda a los refugiados con la ayuda al nuevo gobierno tutsi? ¿Cómo puede la comunidad internacional ayudar y dar seguimiento a la situación que el gobierno rwandés ha estimulado para que dejen los campamentos? ¿Se debe estimular a los refugiados a que regresen a Rwanda desde Zaire, Tanzania o Burundi? ¿Qué ayuda y protección debe aportar la comunidad internacional a los retornados, así como a aquellos refugiados que aún no han podido reintegrarse a Rwanda?

A 15 años de terminada la guerra, los vietnamitas que buscan asilo son considerados automáticamente como refugiados. Después de encontrar asilo temporal en campamentos de refugiados en el suroeste asiático, más de dos millones de vietnamitas fueron reubicados en los Estados Unidos, Canadá, Francia, Australia y en otros países. A finales de los años 80 estos países estaban menos dispuestos a aceptar a estos refugiados y cuestionaron el status de aquellos que dejaban Vietnam: ¿eran refugiados o inmigrantes por razones económicas? Además, varios Estados deseaban mejorar su relaciones políticas y económicas con Vietnam. En 1989 se aprobó un Plan Integral de Acción (PIA) entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, los países de reasentamiento y los de origen. Esto permitió que, bajo la supervisión del ACNUR, los países de asilo temporal pudieran decidir si los recién llegados calificaban como refugiados.

Como antes, los considerados como refugiados serían elegibles para ser reubicados en terceros países. A quienes se les negaba esta condición permanecerían en campamentos hasta su regreso a Vietnam. En el marco del PIA, aproximadamente 70 mil voluntarios vietnamitas regresaron a casa con el apoyo de la Organización Internacional para

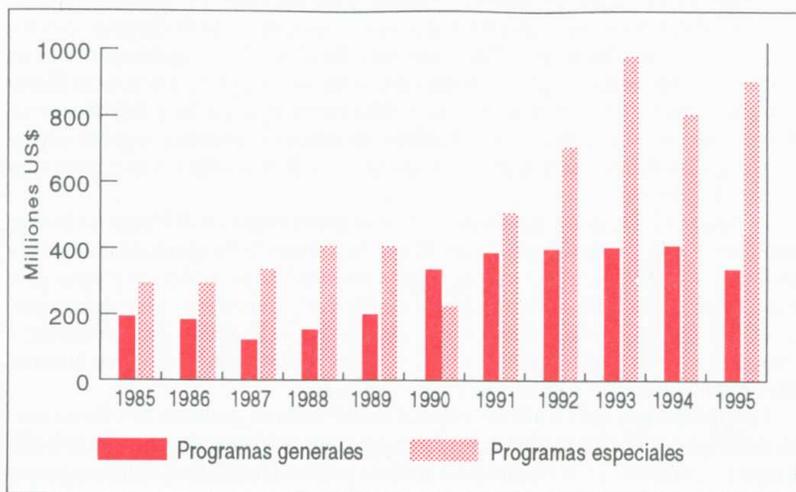


Ilustración 1.2:

Financiamiento de ACNUR: cambio en el perfil de financiamiento

En años recientes, el financiamiento proporcionado por el ACNUR ha sido canalizado, de manera creciente, a través de los llamados Programas Especiales, esto es: asistencia y protección de emergencia que se proporciona con recursos fuera del presupuesto normal y que son costeados a través de los fondos de Programas Generales. Cerca del 75% del financiamiento del ACNUR durante 1995 se canalizó a través de los Programas Especiales lo que refleja un cambio en el estilo de trabajo de la agencia. Se ha pasado de atender casos individuales de refugiados y buscadores de asilo, a atender movimientos masivos, como en la antigua Yugoslavia o de en Rwanda.

Fuente: ACNUR



las Migraciones, la cual dio el transporte, y del ACNUR, que dirigió y controló los programas de asistencia en aquellas áreas vietnamitas que recibían a los retornados. Cerca de 40 mil vietnamitas a quienes se les denegó el status de refugiado, siguen viviendo en campamentos. El PIA debía expirar a finales de 1995, con lo cual surgían dudas sobre el destino de aquellas personas cuya situación no era clara: ¿serán obligados a regresar?, ¿apoyará y controlará el ACNUR a los retornados en Vietnam o, bien, llegará a acuerdos especiales para su reasentamiento fuera de Vietnam?

El mandato del ACNUR incluye el seguimiento a los retornados, pero no el de quienes no cuentan con el status de refugiado. Los programas del ACNUR para dar seguimiento y asistencia a los que retornan se basa en la experiencia anterior. Como en Vietnam, la agencia acordó en Sri Lanka dar seguimiento a los tamiles, a quienes se les negó el asilo en Europa y fueron deportados. Pero, por ejemplo, cuando los haitianos fueron detenidos en el mar y devueltos por el Gobierno de los Estados Unidos, la agencia no asumió un rol de control. El ACNUR rechazó una solicitud alemana para dar seguimiento a los trabajadores invitados vietnamitas cuyos contratos habían expirado. Igualmente, la Organización Internacional para las Migraciones facilitó el regreso a sus países de origen a aquellos trabajadores invitados que fueron expulsados de Kuwait y de otros Estados de la región, durante la Guerra del Golfo. Pero en otras situaciones, cuando los trabajadores invitados han sido expulsados, como por ejemplo los ghanianos de Nigeria o los sudaneses de Libia, ninguna organización internacional ha actuado. En el futuro seguirá siendo un reto el desarrollar la comprensión y la protección a los refugiados, en medio de otros importantes problemas relacionados con los movimientos poblacionales.

Migración restringida

Tanto Europa como los Estados Unidos están haciendo esfuerzos para restringir la inmigración, luego de años en los cuales se han alcanzado cifras récords y cuando las perspectivas para el reasentamiento de los refugiados o el asilo político están empeorando. Por ejemplo, el ejército de los Estados Unidos ocupó Haití, de acuerdo con una resolución de las Naciones Unidas, para restaurar en el poder al Presidente Aristide, en vez de adoptar una política de inmigración para los «boat people». También los Estados Unidos revirtieron su política de asilo de tres décadas en relación con los cubanos y llegó a un acuerdo de inmigración con el gobierno de Cuba. Los potenciales cambios en el programa norteamericano de asentamiento de refugiados pueden reducir bruscamente el número permitido. En toda Europa los procedimientos de asilo han sido reforzados, con el fin de hacerlos más estrictos y expeditos. Algunas naciones europeas han firmado acuerdos con otras para que funcionarios de éstas lleguen a Europa para deportar de regreso a sus países a los ilegales, sin necesidad de revisar sus solicitudes de asilo.

A pesar de la importante migración hacia occidente, después de la caída del Muro de Berlín, el temor de posteriores migraciones fue desestimado. No obstante, aún hay preocupación por movimientos en el interior del antiguo bloque soviético. Más de 50 millones de personas de la antigua Unión Soviética, viven fuera de sus países de origen. Esta cifra incluye más de 25 millones de rusos que viven fuera de Rusia, en los nuevos Estados creados con un perfil étnico. Los grupos étnicos que se encuentran en desventaja o no son bienvenidos, están en movimiento. Los conflictos de la región, desde Armenia a Tayikistán, han producido importantes desplazamientos de población. Finalmente, algunos países, particularmente Rusia, albergan inmigrantes de países tales como Somalia e Irak que reclaman ser considerados como refugiados. Muchos desean inmigrar más hacia el oeste, pero Rusia, signataria de la Convención sobre Refugiados, debe decidir si son refugiados y, de serlo, debe aceptarlos como tales. Estos y otros asuntos serán discutidos este año durante una conferencia internacional auspiciada por el ACNUR, en colaboración con la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa.

A partir de las emergencias humanitarias de los últimos cinco años, un marco nuevo político parece estar emergiendo. Tres cambios fundamentales e interrelacionados se abren paso:

- De enfatizar en el derecho de las personas a dejar su país, a enfatizar en el de permanecer en él y en darle importancia a evitar el flujo de refugiados y la migración.
- De enfatizar en la asistencia humanitaria y la protección en los países de asilo, a enfatizar en la asistencia humanitaria y la protección en los países de origen.
- De enfatizar en la preservación del asilo, a enfatizar en las soluciones tempranas para los refugiados y desplazados y en darle prioridad a su retorno y reintegración.

Estos cambios tienen implicaciones para el desarrollo de las capacidades internacionales y las relaciones entre las agencias. Idealmente, las nuevas prácticas deberían construirse a partir de leyes, principios y mandatos establecidos y no sustituirlos. Pero esto no puede garantizarse en el actual clima político, menos tolerante a las migraciones, más propenso a prevenir o contener los flujos de refugiados y más impaciente para encontrar soluciones y reducir la participación internacional.

Los gobiernos donantes claves están estimulando a los organismos de las Naciones Unidas a hacer enfoques más integrales y coordinados frente a las emergencias humanitarias, convencidos de que las ventajas de estos enfoques sobrepasan en mucho sus desventajas.

No obstante, será más difícil para cada organismo implementar su mandato específico, lo cual puede conllevar nuevas prioridades o funciones. Por ejemplo, el ACNUR puede presionar a favor de una repatriación temprana, lo que no habría hecho de no estar presionada por los Estados. Puede también desarrollar programas de asistencia para los desplazados internos como recurso para prevenir el flujo de refugiados. En ambos casos el ACNUR podría tener dificultades en cumplir con su responsabilidad de protección, particularmente en cuanto al derecho de las personas a buscar asilo. La organización puede ser estimulada, como sucedió en Vietnam bajo el PIA, a dar control y asistencia a los no refugiados que regresan a su país de origen y a actuar más regularmente como la principal agencia operativa de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia, como fue el caso de Bosnia.

Aparte del sistema de las Naciones Unidas, otras ONG y agencias como el CICR, cuya fortaleza ha radicado en su independencia, se ven crecientemente obligadas a participar en iniciativas humanitarias integrales y coordinadas. En lugares como Somalia y Bosnia, los organismos de las Naciones Unidas proporcionaron socorro en medio del conflicto y utilizaron sus unidades militares para proteger la entrega del socorro. Estos enfoques comprensivos pueden afectar la especificidad de funciones asumidas por cada uno de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: el CICR, la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Sociedades Nacionales. Este riesgo mina los principios y normas fundamentales bajo los cuales estos operan.

Cambios fundamentales están afectando las causas y la naturaleza de las crisis de refugiados y el enfoque de respuesta frente a éstas. En el contexto de un clima político transformado desde el final de la guerra fría, está surgiendo un nuevo marco político de referencia para los programas de refugiados.

Aunque los programas humanitarios deben ser imparciales, ellos no pueden dejar de ejecutarse dentro del clima político prevaleciente. El marco político emergente contiene tanto aspectos positivos como negativos.

Por el lado negativo existen signos de un menor involucramiento de los Estados donantes claves en los programas internacionales de asistencia. Esto podría conducir en el futuro a limitar la ayuda humanitaria. Por esta razón, las agencias humanitarias no pueden sentirse seguras de que los recientes aumentos en sus presupuestos y programas sean sostenibles.

Fuentes, referencias, información adicional

Bread for the World (*Pan para el Mundo*). *Countries in Crisis. Sixth Annual Report on the State of World Hunger*. Silver Spring, Maryland, 1995.

Cahill, Kevin, ed. *A Framework for Survival: Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters (Un marco de referencia para la sobrevivencia: salud, derechos humanos y asistencia humanitaria durante los conflictos y los desastres)*. New York: Council on Foreign Relations and Basic Books, 1993.

Cohen, Roberta. *Refugee and Internally Displaced Women: A Development Perspective (Mujeres refugiadas y desplazadas internas: una perspectiva de desarrollo)*. Wash. D.C.: The Refugee Policy Group and The Brookings Institution, 1996.

Deng, Francis. *Internally Displaced Persons: An Interim Report to the United Nations Secretary General on Protection and Assistance (Desplazados internos: informe interno para el Secretario General de las Naciones Unidas sobre protección y asistencia)*. Refugee Policy Group and the UN Department of Humanitarian Affairs, 1995.

Gallagher, Dennis. *The Evolution on the International Refugee System (La evolución del sistema internacional de refugiados)*. 1994. Refugee Policy Group, 1424 16th Street NW, Suite 401. Wash. D.C. 20036 USA. Tel: (1) (202) 387 3015; fax: (1) (202) 667 5034.

International Council of Voluntary Agencies. *The Reality of Aid 95 (La realidad de la asistencia en 1995)*. Geneva, 1995.

Lawyers' Committee for Human Rights. *African Exodus: Refugee Crisis, Human Rights and the 1969 OAU Convention (El éxodo africano: crisis de refugiados, derechos humanos y la Convención de la OUA)*. New York: The Lawyers' Committee for Human Rights, 1995.



Loescher, Gil. *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis (Más allá de la caridad: la cooperación internacional y la crisis global de refugiados)*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

Minear, Larry and Weiss, Thomas G. *Mercy Under Fire (Comasión bajo el fuego)*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995.

Myers, Norman. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena (Éxodo ambiental: una crisis emergente en la arena global)*. Washington DC: The Climate Institute 1995.

Refugee Policy Group. *Humanitarian Action in the Post Cold War Era (Acción humanitaria en la era posterior a la Guerra Fría)*. Washington DC, 1992.

US Committee for Refugees. *World Refugee Survey (Situación Mundial de los Refugiados)*. Washington DC, 1995.

United Nations High Commissioner for Refugees. *The State of the World's Refugees: In Search for Solutions (El estado mundial de los refugiados: en busca de soluciones)*. Geneva, 1995.

Ilustración 1.3

Población retornada: ¿regresando a qué?

El fin de la Guerra Fría produjo algunos efectos positivos sobre la población refugiada. En Afganistán y Mozambique millones de personas han regresado a sus hogares aunque lo han hecho a países devastados por la guerra y, en el caso de Afganistán, cuando donde aún prevalece el conflicto interno. Gran parte de esta población retornada, así como las comunidades receptoras, siguen necesitando ayuda externa. Muchos no pueden volver a sus lugares de origen y terminan deambulando por todo el país. Muchos refugiados, con frecuencia, se convierten en desplazados internos.

Fuente: Comité sobre Refugiados de los Estados Unidos.

También existen signos positivos, que deben ser alentados, como estos:

- Las capacidades internacionales y regionales, tanto de las organizaciones gubernamentales como de las no gubernamentales, deben ser fortalecidas para prevenir situaciones de crisis que provoquen el desarraigo de grupos masivos de población.
- La capacidad de respuesta a las emergencias debe mantenerse y fortalecerse.
- La respuesta debe insertarse en un marco más amplio, en el que se tomen en cuenta las causas más hondas de una emergencia y el impacto que la ayuda humanitaria puede tener sobre las perspectivas de encontrar soluciones.
- Los países de origen tienen la obligación de proteger el orden público y los derechos humanos básicos. Pero cuando fallen en cumplir estos deberes y se producen, como resultado, desplazamientos forzados de población, la comunidad internacional puede actuar para proteger a las víctimas.
- Los funcionarios humanitarios deben estar preparados para cruzar las fronteras y ayudar a las personas en sus países de origen, en vez de esperar hasta que la crisis haya generado masas de refugiados.
- La comunidad humanitaria debe trabajar coordinadamente para garantizar que los problemas sean enfrentados de manera eficiente.
- Una vez resuelta la crisis, se requieren, por parte de la comunidad internacional, esfuerzos para evitar que vuelva a surgir.
- A pesar de las reducciones generales, los Estados donantes y los ciudadanos particulares parecen estar dispuestos a continuar invirtiendo en los programas internacionales.

El reto para la comunidad de organizaciones preocupadas por los problemas humanitarios y de los refugiados es extraer del contexto político y de las políticas actuales, sus aspectos positivos. En este clima de cambio, cada crisis y su respuesta es un laboratorio que proporciona a las organizaciones humanitarias la oportunidad de aprender de sus éxitos y fracasos.

En el futuro no habrá reducción en el número de refugiados ni de las crisis humanitarias que ellos ocasionan, las cuales adoptarán, sin duda, nuevas y complejas formas. La mejor esperanza para enfrentar estos retos es preservar y fortalecer las capacidades que han probado ser efectivas, adaptarlas a las nuevas circunstancias y abandonar aquellas que dejaron de ser relevantes. ■

